

XÃ HỘI HÓA QUẢN LÝ CHẤT THẢI RẮN SINH HOẠT ĐÔ THỊ: GÓC NHÌN LỢI ÍCH KINH TẾ

NGUYỄN DANH SƠN

Tóm tắt: Xã hội hóa bảo vệ môi trường là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước, đã được thể chế hóa thành các quy định pháp lý và cơ chế thực hiện, trong đó có hoạt động quản lý chất thải rắn sinh hoạt đô thị. Tuy vậy, kết quả và hiệu quả thực hiện vẫn còn rất hạn chế. Từ góc nhìn lợi ích kinh tế, sự hạn chế này thể hiện trong các vấn đề: sự bao cấp từ phía Nhà nước còn lớn; các quy định cụ thể trong chính sách chưa đủ đồng bộ và hấp dẫn đầu tư tư nhân; đầu tư “môi” của Nhà nước còn hạn chế với nhiều quy định ràng buộc; thiếu “sân chơi” cho các hoạt động xã hội hóa. Các gợi ý chính sách nhằm tăng cường thực hiện xã hội hóa quản lý chất thải rắn sinh hoạt đô thị, từ góc nhìn lợi ích kinh tế trong thời gian tới là: đổi mới mạnh mẽ hơn nữa tư duy và cách thức quản lý nhà nước đối với chất thải rắn sinh hoạt đô thị; tăng cường tính hấp dẫn về lợi ích kinh tế trong các quy định chính sách cụ thể; tạo lập và phát triển “sân chơi” cho xã hội hóa quản lý chất thải rắn sinh hoạt đô thị; phát triển các mô hình kinh tế tuần hoàn.

Từ khóa: xã hội hóa, chất thải rắn sinh hoạt đô thị, lợi ích kinh tế

SOCIALIZATION OF SOLID WASTE MANAGEMENT IN URBAN LIVES: A PERSPECTIVE FROM ECONOMIC BENEFITS

Abstract: The socialization of environmental protection is a major policy of the Party and the State of Vietnam, it is institutionalized into specific legal regulations and implementation mechanisms, including solid waste management in urban activities. However, the results and implementation efficiency and effectiveness are still very limited. From the perspective of economic benefits, this limitation is reflected in the following issues: the subsidy from the State is still large; the specific provisions in the policy are not synchronous and attractive enough for private investment; State's "bait" investment is still limited with many constraints by regulations; lack of "playground" for socialization activities. Policy suggestions to strengthen the implementation of socialization of urban solid waste management, from the point of view of economic benefits, in the coming time are: stronger innovation in thinking and management methods. the state for municipal solid waste; enhance the attractiveness of economic interests in specific policy provisions; create and develop a "playground" for the socialization of municipal solid waste management; develop circular economic models.

Keywords: socialization, municipal solid waste, economic benefits

1. Đặt vấn đề

Đô thị hóa kéo theo sự tập trung dân cư và đi kèm với đó là sự gia tăng chất thải rắn sinh hoạt (CTRSH). Sự gia tăng này bao gồm cả về lượng và thành phần. Tại nhiều quốc gia đang phát triển, CTRSH được quản lý không tốt, tích tụ qua thời gian đã trở thành vấn đề nóng không chỉ về môi trường mà còn cả về xã hội, thậm chí cả về chính trị.

Ở nước ta, quản lý CTRSH thực sự đang là vấn đề nóng, được quan tâm cả trong đời sống thường nhật, cả trong quản lý phát triển xã hội, bao gồm cả trên diễn đàn nghị trường. Nhiều giải pháp đã được đề xuất và đưa vào tổ chức thực hiện, trong đó có huy động sự tham gia đóng góp của mọi nguồn lực trong xã hội dưới các hình thức khác nhau cho mục tiêu quản lý CTRSH được gọi là xã hội hóa (XHH).

XHH là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta trong quản lý phát triển đất nước. Chủ trương này đã được thể chế hóa thành các quy định pháp lý và cơ chế thực hiện trong nhiều hoạt động phát triển, trong đó có hoạt động quản lý CTRSH.

Bài viết này bàn về XHH quản lý CTRSH đô thị nhìn từ góc độ lợi ích kinh tế (LIKT) như là động cơ, động lực kinh tế cho sự huy động các nguồn lực cho giải quyết các vấn đề về CTRSH đô thị, trên 3 khía cạnh và cũng là cấu phần của bài viết: mối quan hệ giữa XHH và LIKT; các vấn đề về LIKT trong quản lý CTRSH đô thị; những gợi ý chính sách về quản lý CTRSH đô thị.

2. Cơ sở dữ liệu và phương pháp nghiên cứu

2.1. Cơ sở dữ liệu

Bài viết sử dụng nguồn dữ liệu thứ cấp, chủ yếu là các số liệu tổng hợp được công bố chính thức trong các tài liệu đã xuất bản của cơ quan quản lý nhà nước có liên quan và tổ chức quốc tế. Một số số liệu khác mang tính chất dẫn chứng, minh họa được dẫn lại từ các trang thông tin điện tử chính thức của Bộ/ngành liên quan.

Ngoài ra, chủ trương, chính sách quản lý phát triển theo hướng bền vững của Đảng và Nhà nước liên quan tới chủ đề của bài viết cũng là nguồn dữ liệu mang tính định hướng phục vụ nghiên cứu.

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết sử dụng các phương pháp nghiên cứu của khoa học quản lý và khoa học kinh tế. Cụ thể, phương pháp phân tích chính sách được sử dụng để nhìn nhận, phân tích, đánh giá nhằm tìm ra những cái được, chưa được và nguyên nhân; phương pháp nghiên cứu kinh tế chính trị giúp nhìn nhận và xác định cội rễ của vấn đề đặt ra.

Nghiên cứu chính sách là loại nghiên cứu tổng hợp vì cần xem xét không chỉ bản thân chính sách mà còn cả các tác động nhiều mặt của chính sách trong thực tế. Do vậy, bài viết sử dụng phương pháp nghiên cứu tổng hợp

thông qua góc nhìn đa chiều (kinh tế, môi trường, xã hội) của người nghiên cứu và của xã hội (cơ quan quản lý nhà nước, doanh nghiệp, tổ chức quốc tế...). Ngoài ra, phương pháp kế thừa các tài liệu thứ cấp cũng được sử dụng trong bài viết.

3. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

3.1. Mối quan hệ giữa xã hội hóa và lợi ích kinh tế

XHH là thuật ngữ có nội hàm mang tính đặc thù của Việt Nam. Thuật ngữ quốc tế XHH (tiếng Anh là socialization) có nội hàm rất khác với thuật ngữ này của Việt Nam và thường được hiểu theo nghĩa xã hội học. Cụ thể là từ điển Oxford định nghĩa “*XHH là làm cho ai đó có hành động theo cách thức có thể chấp nhận được trong xã hội của họ*” [Nguyên văn là “*make (someone) behave in a way that is acceptable to their society*”]. Từ điển tiếng Việt (2003) định nghĩa một cách chung nhất: “*XHH là làm cho trở thành cái chung của xã hội*”.

Trong thực tiễn quản lý phát triển ở Việt Nam, thuật ngữ XHH được sử dụng chính thức trong các chính sách và cơ chế như là công cụ, giải pháp quản lý, đã được đề cập trong các Nghị định số 69/2008/NĐ-CP và số 59/2014/NĐ-CP về chính sách khuyến khích XHH đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường... Theo khoản 2, Điều 1 (Nghị định 69), đối tượng điều chỉnh của XHH là: cơ sở ngoài công lập; tổ chức, cá nhân hoạt động theo Luật Doanh nghiệp; cơ sở sự nghiệp công lập. Có thể thấy, bản chất của XHH là sự tham gia của các tổ chức, cá nhân để thực hiện các hoạt động nhằm mục tiêu nhất định. Tuy vậy, đến nay vẫn chưa có định nghĩa chính thức và cụ thể về XHH trong quản lý phát triển.

Trong hoạt động quản lý CTRSH, các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp, thậm chí các hội, nhóm được thành lập theo sở thích chung và cá nhân tự nguyện tham gia. Sự tham gia này khác với sự tham gia của các đối

tượng thuộc Nghị định nói trên ở chỗ không tính tới, thậm chí không nhắm tới các ưu đãi của Nhà nước và dựa trên tinh thần tự giác, tự nguyện tham gia đóng góp dưới các hình thức khác nhau: vật chất (tiền của, công lao động, vật tư, thiết bị...) và phi vật chất (tuyên truyền, vận động...).

Như vậy, XHH quản lý CTRSH là huy động sự tham gia của mọi tổ chức, cá nhân trong xã hội cho mục tiêu quản lý CTRSH dưới nhiều hình thức đóng góp khác nhau: vật chất và phi vật chất.

Với cách hiểu như vậy, trong thực tiễn quản lý phát triển quốc tế có khái niệm gần với nội hàm XHH (nhưng hẹp hơn) của Việt Nam, cụ thể là Đối tác công tư (tiếng Anh là Public Private Partnership - PPP). Hiện trên thế giới có 135 quốc gia đang phát triển áp dụng PPP. Theo Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF), PPP “là cách thức mà ở đó khu vực tư nhân cung cấp vốn và dịch vụ mà thường là do Nhà nước đảm nhận” [5].

Tại Việt Nam, PPP mới được áp dụng và chính thức luật hóa (năm 2020), theo đó PPP “là phương thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp tác có thời hạn giữa Nhà nước và nhà đầu tư tư nhân thông qua việc ký kết và thực hiện hợp đồng dự án PPP nhằm thu hút nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án PPP” (Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Điều 3). Như vậy, ở nước ta, PPP là một hình thức thực hiện XHH. XHH rộng hơn PPP nhiều, bởi nó không chỉ bao gồm 2 đối tác (Nhà nước, Tư nhân); nguồn lực đóng góp không chỉ là tài chính; không cần hợp đồng dự án mang tính chất pháp lý ràng buộc về thời gian và phân chia lãi/lỗ.

Do là cách thức hữu hiệu huy động nguồn lực đầu tư cho phát triển nên XHH mang lại lợi ích cả về kinh tế, xã hội và môi trường cho các bên liên quan. Về kinh tế, Nhà nước có thêm nguồn lực đáng kể cho mục tiêu mong muốn; tư nhân có cơ hội tìm kiếm lợi nhuận; các tổ chức xã hội dân sự phi lợi nhuận cũng như các cá nhân có đóng

góp cụ thể trong thực hiện sứ mạng của mình, mang lại giá trị cụ thể có thể quy thành tiền. Về xã hội, việc có thêm nguồn lực kinh tế luôn đi kèm với việc có thêm cơ hội việc làm, thu nhập. Về môi trường, một khi nguồn lực đầu tư hướng vào bảo vệ môi trường (BVMT) thì môi trường được duy trì, cải thiện, bảo vệ tốt hơn.

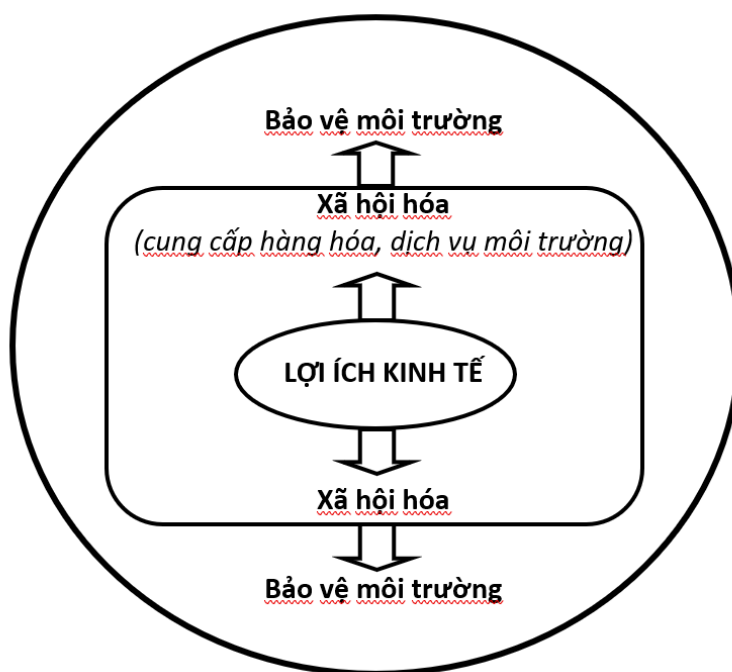
Trong hoạt động phát triển, lợi ích/LIKTI được coi là “chất keo” kết dính, thậm chí ràng buộc các hoạt động lại với nhau. Lợi ích càng lớn thì sự gắn kết càng bền chặt. Đó chính là cơ sở cho mối quan hệ giữa XHH và lợi ích. Tất nhiên, lợi ích bao gồm nhiều mặt, cả vật chất lẫn tinh thần, nhưng trong quản lý phát triển theo cơ chế thị trường thì LIKTI là động lực chính yếu, là cái thúc đẩy, chi phối mạnh mẽ nhất. Các Mác đã từng dẫn lại lời của nhà kinh tế học T.J. Dunning rằng “với một lợi nhuận thích đáng thì tư bản trở nên can đảm. Được đảm bảo 10% lợi nhuận thì người ta có thể dùng tư bản vào đâu cũng được; được 20% thì nó hoạt bát hẳn lên; được 50% thì nó trở nên thật sự táo bạo, được 100% thì nó chà đạp lên mọi luật lệ của loài người, được 300% thì không còn tội ác nào mà nó không dám phạm, dù có nguy cơ bị treo cổ” [2].

Trong quản lý và BVMT, do những đặc điểm riêng (sở hữu tài nguyên thiên nhiên, tính chất công cộng của các dịch vụ môi trường...), sự gắn bó chặt chẽ hướng tới mục tiêu chung là BVMT trong mối quan hệ giữa các bên liên quan, nhất là các bên có mục tiêu tự thân là tìm kiếm lợi nhuận (khu vực tư nhân chẳng hạn), LIKTI vẫn luôn là “chất keo” kết dính tốt nhất. Trong bối cảnh phát triển hiện nay, nhu cầu về vốn đầu tư cho các mục tiêu công cộng là rất lớn và ngày càng gia tăng, nhất là cho các mục tiêu phát triển bền vững, xanh, tuần hoàn. Tuy nhiên, vì nhiều lý do mà đầu tư cho BVMT luôn đi sau mục tiêu kinh tế và xã hội, trong khi các vấn đề môi trường trở nên cấp bách đòi hỏi nhiều vốn đầu tư.

Kinh tế học công cộng định nghĩa hàng hóa, dịch vụ công cộng là loại hàng hóa, dịch

vụ mà tất cả mọi thành viên trong xã hội có thể sử dụng chung với nhau và việc sử dụng của người này không ảnh hưởng đáng kể đến việc sử dụng của người khác. Tính chất công cộng của loại hàng hóa này thể hiện ở việc chúng: không có tính cạnh tranh (bởi vì không hấp dẫn về lợi nhuận); không thể loại trừ (vì là thứ xã hội cần đến); không chia theo khẩu phần (vì xã hội dùng chung); và chi phí biên cho thêm người sử dụng rất nhỏ (vì sự sẵn sàng cho sử dụng).

Cụ thể hơn, các hàng hóa, dịch vụ môi trường cần cho xã hội mà khu vực tư nhân không muốn đầu tư cung cấp cho xã hội trong khi khả năng đầu tư công (từ nguồn ngân sách nhà nước) có hạn thì Nhà nước cần có chính sách khuyến khích, thu hút đầu tư từ các nguồn khác trong xã hội. Để làm vậy cần có lực hút, sự hấp dẫn kinh tế đủ lớn như trên đã nói, chính là lợi ích kinh tế. LIKT là hạt nhân tạo lực hút nguồn lực cho XHH (cung cấp hàng hóa, dịch vụ môi trường) cho BVMT (Hình 1).



Hình 1. Mối quan hệ LIKT, XHH trong BVMT

Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 của Bộ Chính trị về BVMT trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đã xác định: “*Tạo cơ sở pháp lý và cơ chế, chính sách khuyến khích cá nhân, tổ chức và cộng đồng tham gia công tác BVMT; khuyến khích mọi thành phần kinh tế tham gia các dịch vụ thu gom, vận chuyển, tái chế, xử lý chất thải và các dịch vụ khác về BVMT*”. Luật BVMT (2020) có xác định nền tảng chính sách là: “*Tạo điều kiện thuận lợi cho cơ quan, tổ chức, cộng đồng dân cư, hộ gia đình và cá nhân tham gia thực hiện,*

kiểm tra, giám sát hoạt động BVMT”, “*Đa dạng hóa các nguồn vốn đầu tư cho BVMT*” (Điều 5). Nghị định và Thông tư hướng dẫn Luật BVMT cũng đã được ban hành, trong đó có định mức kinh tế về thu gom, vận chuyển và xử lý CTRSH; giá, phí dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý CTRSH; ưu đãi về thuế, phí; trợ giá dịch vụ thu gom, xử lý CTRSH.

Tuy vậy, trong thực tế triển khai thực hiện chủ trương và chính sách XHH trong lĩnh vực quản lý CTRSH, kết quả và hiệu quả vẫn còn rất khiêm tốn [1]:

- Huy động các nguồn vốn ngoài ngân sách còn khó khăn, các nhà đầu tư chưa thực sự quan tâm đến lĩnh vực này do lợi nhuận thấp, rủi ro cao.

- Nguồn thu chính là phí vệ sinh và ngân sách Nhà nước bù đắp nên việc kêu gọi XHH đầu tư trong lĩnh vực quản lý CTRSH còn nhiều hạn chế.

- Tính hấp dẫn của các dự án xử lý CTRSH đô thị chưa cao do thường đòi hỏi vốn lớn, thời gian thực hiện dài, thu hồi vốn khó khăn trong khi Nhà nước chưa có cơ chế thực hiện cụ thể, rõ ràng về ưu đãi, khuyến khích... Do đó, các nhà đầu tư ít quan tâm đến các dự án xử lý CTRSH đô thị.

Nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên được xác định là liên quan tới kích thích kinh tế, công cụ kinh tế. Đó cũng chính là các vấn đề liên quan tới LIKT cần được quan tâm trong quản lý CTRSH đô thị ở nước ta.

3.2. Các vấn đề về lợi ích kinh tế trong quản lý chất thải rắn sinh hoạt đô thị

Theo Bộ Tài nguyên và Môi trường (TN&MT), tổng khối lượng CTRSH phát sinh trên toàn quốc trong 10 năm qua (2010 - 2020) đã tăng 1,5 lần. Tổng khối lượng CTRSH phát sinh tại khu vực đô thị là 35.624 tấn/ngày, chiếm 55% khối lượng CTRSH của cả nước, trong đó TP. Hồ Chí Minh (TP.HCM) có khối lượng phát sinh lớn nhất, kể đến là Hà Nội. Chỉ tính riêng 2 đô thị này, tổng lượng CTRSH đô thị lên tới 12.000 tấn/ngày, chiếm 33,6% tổng lượng CTRSH đô thị cả nước [1].

Kinh phí cho thu gom và xử lý CTRSH đô thị chủ yếu là từ nguồn ngân sách nhà nước, trong đó cho thu gom, vận chuyển chiếm tới 95%, còn lại 5% từ nguồn khác (chủ yếu là thu phí vệ sinh môi trường từ hộ gia đình); cho xử lý chiếm tới 80%, còn lại 20% là từ nguồn của tư nhân (đầu tư xây dựng cơ sở xử lý CTRSH) [1].

Sự phức tạp khái quát nêu trên cho thấy, sự tham gia của khu vực ngoài nhà nước, đặc biệt là khu vực tư nhân trong quản lý CTRSH đô thị hiện còn rất khiêm tốn. Gánh nặng chi phí cho quản lý CTRSH đô thị hiện vẫn chủ yếu đặt trên

vai Nhà nước. Nhìn từ góc độ LIKT thì có những vấn đề cả trong bản thân chính sách và cả trong triển khai thực hiện chính sách trong quản lý CTRSH đô thị như sau:

(1) Sự bao cấp từ phía Nhà nước còn lớn

Như đã nêu, 95% kinh phí cho thu gom, vận chuyển và 80% kinh phí cho xử lý CTRSH đô thị là từ nguồn ngân sách nhà nước, cho thấy mức độ bao cấp của Nhà nước cho đến nay vẫn còn rất lớn. Nếu như tính thêm rằng, ngân sách nhà nước ở địa phương dành cho BVMT tuy còn rất khiêm tốn nhưng hàng năm vẫn phải dành phần lớn cho quản lý CTRSH (tới 80 - 90%) thì sự bao cấp là rất cao. Các đô thị lớn như TP.HCM, Hà Nội, Đà Nẵng dành khoản ngân sách lớn chỉ cho quản lý CTRSH (cụ thể: TP.HCM năm 2018 đã chi 2.000 tỷ đồng; Đà Nẵng - số dân ít hơn 10 lần TP.HCM, cũng đã chi 175 tỷ đồng) [1].

Phương thức bao cấp thường đi liền với cơ chế “xin - cho”, nên tồn tại thực tế lợi ích nhóm nhằm trục lợi từ nguồn ngân sách nhà nước dành cho quản lý CTRSH. Thêm vào đó, các doanh nghiệp thu gom và xử lý CTRSH đô thị do đặc điểm lịch sử hình thành và phát triển, phần lớn là quốc doanh, sau đó chuyển sang dạng công ty trách nhiệm hữu hạn một hay nhiều thành viên nhưng thực chất thì vốn sở hữu nhà nước vẫn chiếm ưu thế và các doanh nghiệp nhà nước có vốn sở hữu nhà nước vẫn tiếp cận vượt trội nguồn chi ngân sách này so với các doanh nghiệp môi trường tư nhân.

Mặc dù thời gian gần đây đã chuyển sang hình thức đấu thầu và PPP nhưng thực tế cho thấy phần đóng góp ngoài ngân sách nhà nước cho quản lý CTRSH vẫn còn rất hạn chế và ít được thay đổi. Nguồn ngân sách nhà nước này mới là “vốn cấp” mà chưa phải là “vốn môi” thu hút các nguồn khác. LIKT trên thực tế hiện nay từ “vốn cấp” vẫn hấp dẫn vượt trội so với LIKT đầu tư từ vốn của chính doanh nghiệp.

(2) Các quy định cụ thể trong chính sách chưa đủ hấp dẫn đầu tư tư nhân và chưa đồng bộ, đầy đủ

Ngược lại với con số 95% và 80% nói trên là tỷ lệ 5% và 20% tham gia của tư nhân trong tổng kinh phí cho thu gom và xử lý CTRSH, cho thấy một vấn đề khác là các quy định cụ thể chưa đủ hấp dẫn tư nhân tham gia. Bên cạnh đó, việc cụ thể hóa hướng dẫn triển khai chủ trương, chính sách chung về XHH trong quản lý CTRSH vẫn còn chưa kịp thời, đầy đủ và đồng bộ nên chưa đủ sức hấp dẫn về kinh tế đối với các nguồn từ khu vực tư nhân.

Quyết định số 31/2014/QĐ-TTg ngày 05/5/2014 của Thủ tướng Chính phủ về cơ chế hỗ trợ phát triển các dự án phát điện từ rác thải tại Việt Nam, mặc dù đã ban hành các quy định hỗ trợ về giá mua điện nhưng lại ràng buộc các dự án xử lý chất thải theo quy hoạch ngành điện, dẫn tới việc triển khai nhiều dự án gặp khó khăn do chờ quy hoạch của ngành điện. Nghị định số 32/2017/NĐ-CP ngày 31/3/2017 của Chính phủ về tín dụng đầu tư của Nhà nước xác định đối tượng được hưởng ưu đãi tín dụng đầu tư bao gồm các cơ sở xử lý rác thải, trong đó chỉ quy định danh mục các dự án nhóm A, B, dự án trên 50 tỷ đồng, được tiếp cận nguồn vốn tín dụng. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, có 46 dự án do các địa phương đề xuất quy mô dưới 50 tỷ đồng đang tồn đọng, không được hưởng chính sách tín dụng ưu đãi. Bên cạnh đó, với mức vay tối đa 70% và lãi suất do Bộ Tài chính công bố thì các dự án cũng gặp khó khăn trong việc trả nợ vốn vay. Đối với rác thải nhựa, mặc dù đã ban hành nhiều cơ chế, chính sách để quản lý; tuy nhiên, đến nay vẫn chưa có các giải pháp hiệu quả trong việc kiểm soát, hạn chế, thu gom, tái chế và tái sử dụng [1].

Chính sách quản lý CTRSH chưa kịp thời, đầy đủ và đồng bộ làm cho doanh nghiệp tư nhân khó có cơ sở để tính toán hiệu quả đầu tư cả trong ngắn, trung và dài hạn, từ đó làm giảm, thậm chí triệt tiêu sự quan tâm và động lực trong quyết định đầu tư tham gia XHH.

Thực tế thiếu hấp dẫn tư nhân tham gia quản lý CTRSH còn thể hiện ở cách tính phí vệ sinh môi trường còn mang nặng tính chất bao cấp,

dẫn đến mức thu phí này thấp. Mức thu phí vệ sinh môi trường tại các đô thị ở mức 4.000 - 6.000 đồng/người/tháng. Theo Bộ Xây dựng, nguồn kinh phí thu được từ phí vệ sinh môi trường chỉ đủ chi trả khoảng 20 - 25% chi phí thu gom và vận chuyển CTRSH đô thị, đó là chưa tính tới chi phí cho xử lý [1].

Với mức phí và giá dịch vụ về CTRSH đô thị như hiện nay thì ít có doanh nghiệp quan tâm tới đầu tư thay đổi công nghệ cho xử lý CTRSH thu gom được mà chỉ sử dụng công nghệ chôn lấp kết hợp với rắc vôi bột và phun chế phẩm sinh học, thậm chí còn chủ ý vi phạm quy định về BVMT để tiết kiệm chi phí. *“Chi phí xử lý chất thải cũng là vấn đề cần quan tâm. Xử lý chất thải là dịch vụ công, dùng ngân sách. Mức giá được tính toán dựa trên nhân công, công nghệ. Mỗi năm tỉnh đều ban hành khung giá nhưng 5 năm qua, chi phí xử lý CTRSH không thay đổi khiến doanh nghiệp đã đầu tư công nghệ như Tài Tiến phải bỏ xử lý CTRSH vì giá không hợp lý. Tôi cho rằng, để án quản lý CTRSH cần đưa ra định hướng công nghệ mới cho tương lai, cần chính sách ổn định giá trong khoảng 3-5 năm thay vì hằng năm, doanh nghiệp mới yên tâm công nghệ, chuẩn hóa phương tiện”* (ý kiến của Ông La Quốc Cường, Công ty CP Môi trường Tài Tiến, TP. Biên Hòa, Đồng Nai - Báo điện tử Đồng Nai, ngày 23/01/2022).

Nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới công bố năm 2018 cũng đưa ra bức tranh tương tự: *“Tại Hà Nội, ước tính chi phí thực tế trên một tấn CTRSH là 39 USD (trong đó: 24 USD cho thu gom; 11 USD cho vận chuyển; 4 USD cho chôn lấp); trong khi mức thu phí trung bình cho mỗi hộ gia đình là 26.500 VNĐ/hộ/tháng hoặc 218.630 VNĐ/tấn (9,7 USD/tấn), trong đó: 172.600 VNĐ/tấn (7,6 USD/tấn) cho thu gom; 46.030 VNĐ/tấn (2 USD/tấn) cho vận chuyển. Phân chênh lệch giữa chi phí thực tế và thu phí sẽ do Ủy ban nhân dân thành phố chi trả”* [3].

Thực trạng nêu trên cho thấy, đối với tư nhân thì khó tìm thấy LIKT đủ hấp dẫn tham gia XHH quản lý CTRSH, cả trong ngắn, trung và dài hạn.

Việc dần chuyển đổi từ thu phí vệ sinh môi trường sang giá dịch vụ môi trường theo Luật BVMT 2020 trong thời gian tới có thể sẽ thay đổi tình trạng này, tạo được LIKT đủ hấp dẫn đối với tư nhân tham gia quản lý CTRSH.

(3) Đầu tư “môi” của Nhà nước còn hạn chế với nhiều ràng buộc bởi quy định về sử dụng nguồn ngân sách nhà nước

Đầu tư “môi” của Nhà nước luôn là yếu tố quan trọng thu hút các nguồn vốn đầu tư khác cho mục đích kém hấp dẫn về kinh tế đối với đầu tư tư nhân. Đầu tư trong lĩnh vực CTRSH ở nước ta hiện còn rất kém hấp dẫn đầu tư tư nhân, nhất là dưới hình thức PPP, đòi hỏi phải có “vốn môi” của Nhà nước đi cùng với các chính sách khuyến khích cụ thể. Tính chất “môi” càng nổi bật thì sức hấp dẫn càng lớn. Tuy vậy, ở khía cạnh “môi” thì ngay cả đầu tư của Nhà nước nói chung cho BVMT cũng đã rất thấp nên đầu tư cho quản lý CTRSH cũng rất hạn chế. Theo đánh giá của Bộ Tài chính, nguồn vốn đầu tư phát triển của Nhà nước cho BVMT mới chỉ đáp ứng được 50% nhu cầu đầu tư [6]. Đó là chưa kể đến những bất cập trong phân bổ nguồn vốn này giữa trung ương và địa phương.

Bên cạnh đó, việc xử lý CTRSH đòi hỏi vốn đầu tư lớn bởi cả yêu cầu BVMT nghiêm ngặt và cả công nghệ xử lý phải là loại tốt nhất hiện có (Best Available Technologies - BAT theo quy định tại Luật BVMT 2020). Tính toán của Ngân hàng Thế giới cho thấy phải đầu tư tính trên một tấn rác thải là 39 USD. Tập đoàn Hitachi Zosen (Nhật Bản) đã tính toán chi phí đầu tư cho xây dựng và vận hành nhà máy đốt CTRSH để phát điện tại bãi rác Phước Hiệp (TP.HCM) hoạt động trong vòng 20 năm cần đầu tư tới gần trăm triệu USD, trong đó chi phí xây dựng và trang thiết bị/nguyên vật liệu chiếm tới hơn 90%.

(4) Thiếu “sân chơi” cho các hoạt động XHH

“Sân chơi” này là thị trường cho hoạt động XHH quản lý CTRSH.

Về lý thuyết, cần có các yếu tố cơ bản cho các hoạt động thị trường, là cung/người bán,

cầu/người mua, hàng hóa/dịch vụ, giá cả, quy định pháp lý và các dịch vụ hỗ trợ thị trường. Thực tế cho thấy, tất cả các yếu tố này đều rất mờ nhạt tuy ở mức độ khác nhau.

Cụ thể, người cung cấp chủ yếu là doanh nghiệp do Nhà nước thành lập hoặc được cổ phần hóa với vốn nhà nước chiếm ưu thế, còn doanh nghiệp tư nhân và hợp tác xã chỉ chiếm tỷ lệ nhỏ với năng lực hạn chế. Người mua chủ yếu là Nhà nước và dân cư đô thị nhưng khả năng chi trả còn rất hạn chế.

“Xí nghiệp đảm nhận khoảng 70% khối lượng CTRSH toàn tỉnh. Đến nay, Xí nghiệp đã chuẩn hóa gần 100% xe chuyên dụng chở rác. Tuy nhiên, các hợp tác xã, cộng tác viên thu gom rác thải từ hộ gia đình đến trạm trung chuyển, điểm tập kết vẫn còn sử dụng nhiều phương tiện cũ, không đảm bảo vệ sinh môi trường. Hiện có Quỹ BVMT, Quỹ Đầu tư phát triển Đồng Nai cho cá nhân, doanh nghiệp vay để mua xe chở rác, thế nhưng cộng tác viên của chúng tôi rất khó tiếp cận vì quy định tài sản thế chấp. Người vay phải thế chấp tài sản, nhưng xe chở rác của họ lại không được thế chấp” (Ông Nguyễn Thế Vinh, Giám đốc Xí nghiệp môi trường, TP. Biên Hòa, tỉnh Đồng Nai - Báo điện tử Đồng Nai, ngày 23/01/2022).

Theo Bộ TN&MT: “Công tác quy hoạch như là dịch vụ công phục vụ cho quản lý CTRSH, hiện còn nhiều bất cập. Việc xác định xử lý riêng rẽ các loại chất thải khác nhau chưa được làm rõ trong các đồ án quy hoạch dẫn đến công tác đầu tư, quản lý còn gặp khó khăn” [1].

3.3. Một số gợi ý chính sách từ góc nhìn lợi ích kinh tế

(i) Đổi mới mạnh mẽ hơn nữa tư duy và cách thức quản lý nhà nước đối với CTRSH đô thị

Về tư duy quản lý, coi trọng hơn nữa CTRSH đô thị là nguồn tài nguyên quý có thể mang lại LIKT lớn. Tư duy này coi chất thải không phải thứ bỏ đi mà là đầu vào có giá trị kinh tế, có thể tái sử dụng, tái chế đem lại LIKT cho người tận dụng nó (tất nhiên đồng thời có cả lợi ích môi trường và lợi ích xã hội). Mức lợi nhuận thu được

tùy thuộc vào mức độ sâu của việc tận dụng. Đó chính là sức hấp dẫn thu hút đầu tư vào khai thác nguồn tài nguyên thứ cấp này. Đây cũng chính là tư duy nền tảng để kinh tế hóa quản lý CTRSH đô thị, thay thế cho tư duy bao cấp [4].

CTRSH đô thị ngày càng gia tăng cả về lượng và sự phong phú của các loại tài nguyên thứ cấp. Do vậy, sức hấp dẫn về LIKT cũng được tăng lên theo. Sự nhạy bén trong nhận biết cơ hội tìm kiếm lợi nhuận mà doanh nghiệp tư nhân luôn nhìn thấy giá trị kinh tế có thể khai thác từ CTRSH.

Không chỉ doanh nghiệp trong nước mà cả doanh nghiệp nước ngoài cũng quan tâm đến CTRSH. Không ít các nhà đầu tư nước ngoài bày tỏ ý định đầu tư khai thác nguồn CTRSH ở các đô thị Việt Nam. Hiện nguồn vốn ODA được rót đầu tư xây dựng các cơ sở xử lý CTRSH ở nước ta đã vượt trội hơn so với vốn ngân sách nhà nước (45 điểm phần trăm của ODA so với 35 điểm phần trăm của ngân sách nhà nước [1]). Sự ít ỏi của nguồn vốn trong nước hiện nay, nhất là của khu vực tư nhân cho việc tận dụng CTRSH đặt ra yêu cầu về tư duy quản lý đối với CTRSH đô thị.

Về cách thức quản lý nhà nước, quản lý CTRSH đô thị cần cả 2 bàn tay điều khiển: dẫn dắt của Nhà nước và của Thị trường. Để đổi mới cách thức quản lý CTRSH đô thị cần nhanh chóng chuyển sang áp dụng các nguyên tắc thị trường (cạnh tranh, quan hệ cung cầu...) trong hoạch định và tổ chức thực hiện chính sách, gắn liền với đổi mới vai trò của Nhà nước hiện còn mang đậm tính chất bao cấp sang vai trò là người định hướng, dẫn dắt và hỗ trợ các nỗ lực tìm kiếm LIKT.

(ii) Tăng cường tính hấp dẫn về LIKT trong các quy định chính sách cụ thể

Luật BVMT năm 2020 được sửa đổi và đổi mới theo hướng tiếp cận gần hơn với nguyên tắc thị trường, tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc cụ thể hóa thành chính sách, cơ chế quy định giá dịch vụ thu gom, xử lý CTRSH thay cho phí dịch vụ vệ sinh môi trường trước đây, hay trả tiền tính theo khối lượng xả thải thay cho tính theo người hay hộ

gia đình... Do vậy, điều quan trọng cần làm hấp dẫn sự tham gia quản lý CTRSH đô thị từ khu vực tư nhân. Công việc này có thể theo 2 hướng:

- Đảm bảo mức lợi nhuận hợp lý và minh bạch trong các quy định chính sách cụ thể về khuyến khích XHH theo nguyên lý “các bên cùng thắng” (win - win), theo đó mức lợi nhuận đủ hấp dẫn đầu tư tư nhân và đạt được mục tiêu quản lý một cách hiệu quả. Thí dụ, giá dịch vụ thu gom, xử lý CTRSH đô thị cần được xác định sao cho doanh nghiệp thu được lợi nhuận hợp lý đủ để kích thích tham gia lâu dài và được thực hiện thông qua cơ chế cạnh tranh (đấu thầu).

- Dành riêng khoản ngân sách cho đầu tư “mồi” đủ hấp dẫn đầu tư tư nhân cùng tham gia. Các hợp đồng PPP trong quản lý CTRSH đô thị nên được tăng cường chú ý nhiều hơn. Trong các hợp đồng PPP luôn xác định rõ LIKT của các bên tham gia khác với hình thức hợp đồng thu gom và xử lý CTRSH đô thị đang áp dụng phổ biến ở các địa phương nước ta. Đây cũng thể hiện vai trò định hướng và hỗ trợ của Nhà nước theo nguyên tắc thị trường trong các hợp đồng PPP về CTRSH đô thị.

(iii) Tạo lập và phát triển “sân chơi” cho XHH quản lý CTRSH

Việc tạo lập và phát triển thị trường cho hàng hóa, dịch vụ CTRSH đô thị là tất yếu khi chuyển sang tư duy quản lý mới là kinh tế hóa nguồn lực tài nguyên thiên nhiên thứ cấp - CTRSH đô thị.

Thị trường CTRSH đô thị cần được tạo lập và phát triển một cách đầy đủ và đồng bộ với tất cả các yếu tố của thị trường như đã nói ở trên. Cơ sở pháp lý cho tạo lập “sân chơi” này đã có, không chỉ ở trong chủ trương của Đảng mà còn cả trong pháp luật của Nhà nước cũng như trong thực tế các yếu tố của thị trường này đã mạnh mẽ hình thành.

Vấn đề còn lại là đẩy nhanh quá trình hình thành này như là cách thức tốt nhất tăng cường sức mạnh của bàn tay vô hình của thị trường để kết hợp với bàn tay hữu hình của quản lý nhà nước và qua đó tăng thêm sức hấp dẫn, lực hút

của LIKT đối với đầu tư tư nhân cho quản lý CTRSH đô thị cũng như giúp cho quản lý nhà nước bớt phải gánh cả vai trò là người cung cấp dịch vụ công trong khi khu vực tư nhân có thể đảm nhận tốt hơn, hiệu quả hơn.

(iv) Phát triển các mô hình kinh tế tuần hoàn đối với CTRSH

Bản chất của kinh tế tuần hoàn là mô hình kinh tế nhằm giảm khai thác nguyên liệu, vật liệu, kéo dài vòng đời sản phẩm, hạn chế chất thải phát sinh và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường. Với KTTH, đầu vào cho sản xuất hàng hóa, dịch vụ chủ yếu là chất thải và nguồn đầu vào này giúp doanh nghiệp tiết kiệm chi phí, qua đó gia tăng lợi nhuận. LIKT này tạo ra nhu cầu mới đối với chất thải, tạo ra mối quan tâm mới với sự hấp dẫn đầu tư tạo nguồn cung mới.

Với cái nhìn như vậy, CTRSH đô thị với khối lượng ngày càng gia tăng, trở thành “mỏ” tài nguyên quý giá đáng để đầu tư khai thác đối với đầu tư tư nhân.

4. Kết luận

CTRSH đô thị ngày nay được coi là nguồn tài nguyên quý giá, có sức hấp dẫn mạnh về kinh tế. Việc khai thác nguồn tài nguyên này bền vững hơn, hiệu quả hơn so với việc khai thác nguồn tài nguyên từ tự nhiên. Do vậy, sức hấp dẫn của nó về kinh tế đối với đầu tư tư nhân cũng lớn hơn.

Chủ trương của Đảng và hành lang pháp lý của Nhà nước cho XHH quản lý CTRSH đô thị cũng đã có đủ để triển khai thực hiện. Vấn đề mấu chốt trong thực hiện XHH này là chưa tạo ra được sức hấp dẫn về kinh tế đủ lớn để thu hút đầu tư tư nhân. Hạt nhân của lực hút này là LIKT. Tuy nhiên, hiện nay LIKT trong chính sách và tổ chức thực hiện chính sách về XHH quản lý CTRSH đô thị hiện còn khá mờ nhạt.

Thay đổi tư duy, cách tiếp cận quản lý CTRSH đô thị và trên cơ sở đó làm cho LIKT trở nên nổi bật, rõ ràng hơn trong chính sách và tổ chức thực hiện là điểm mấu chốt để thực hiện XHH quản lý CTRSH đô thị ở nước ta trong thời gian tới/.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2020), *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2019, Chuyên đề Quản lý chất thải rắn sinh hoạt*, Nxb Dân trí.
2. C.Mác và Ph.Ăngghen (1993), *Toàn tập*, t.23, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 1056.
3. Ngân hàng Thế giới (2018), *Đánh giá công tác quản lý chất thải rắn sinh hoạt và chất thải nguy hại - Các phương án và hành động nhằm thực hiện chiến lược quốc gia*.
4. Bộ Chính trị (2019), *Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 15/01/2019 về Nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng và phát huy các nguồn lực của nền kinh tế*.
5. WB (2015), *Introduction to public-private partnerships*.
6. Lương Thu Thủy (2021), *Đầu tư cho bảo vệ môi trường ở Việt Nam và một số khuyến nghị chính sách*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 2/2021.
7. Cổng thông tin điện tử Bộ TN&MT (2019), *Thống nhất đầu mối quản lý chất thải rắn, tạo đột phá trong quản lý, xử lý chất thải*, <https://monre.gov.vn/Pages/thong-nhat-dau-moi-quan-ly-chat-thai-ran,-tao-dot-pha-trong-quan-ly,-xu-ly-chat-thai.aspx>, truy cập ngày 10/8/2022.

Thông tin tác giả:

Nguyễn Danh Sơn - Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam
Địa chỉ: 477 Nguyễn Trãi, Thanh Xuân, Hà Nội
Email: danhson@gmail.com; ĐT: 0912694437

Nhật ký tòa soạn

Ngày nhận bài: 20/5/2022
Biên tập: 8/2022